KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 10. November 2026

Nr. 2026/1959
KR.Nr. A 0287/2025 (FD)

Auftrag fraktionsübergreifend: Finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Kantons Solothurn sichern
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, das strukturelle Defizit des Kantons Solothurn bis spätestens zum Voranschlag 2032 zu beseitigen. Die Bereinigung hat ausgabenseitig zu erfolgen; Steuererhöhungen sind ausgeschlossen.

2. Begründung (Vorstosstext)

Der Voranschlag 2026 weist trotz Berücksichtigung von 42,7 Mio. Franken der Schweizerischen Nationalbank (SNB) einen Aufwandüberschuss von 100,5 Mio. Franken aus. Da 27,3 Mio. Franken auf den Sondereffekt der PKSO-Abschreibung entfallen, beträgt das strukturelle Defizit rund 73 Mio. Franken. Der Finanzierungsfehlbetrag liegt sogar bei 115,7 Mio. Franken, was bedeutet, dass der Kanton bereits ab 2026 zusätzliche Darlehen aufnehmen muss. Ohne gezielte Gegenmassnahmen verschärft sich die Lage in den kommenden Jahren weiter. Die Finanzplanung 2027–2029 rechnet mit jährlichen Fehlbeträgen zwischen 162 Mio. und 179 Mio. Franken. Damit steigt die Nettoverschuldung in Richtung 1,2 Milliarden Franken und das Eigenkapital sinkt unter 600 Mio. Franken. Ein weiteres Zuwarten würde die finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Kantons ernsthaft gefährden. Auf der Einnahmenseite wurden in den letzten 20 Jahren mehrere steuerliche Entlastungen realisiert. Dazu gehören Senkungen der Einkommenssteuer, der Vermögens- und der Gewinnsteuer. Die finanziellen Auswirkungen dieser Reformen belaufen sich seit 2004 kumuliert auf rund 140 Mio. Franken pro Jahr. Diese Entlastungen waren jedoch notwendig, um sowohl die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Kantons als auch die finanzielle Belastung der Bevölkerung in einem vertretbaren Rahmen zu halten, und stehen deshalb nicht zur Disposition. Trotz dieser Entlastungen haben sich die Fiskalerträge seit 2015 deutlich erhöht, von rund 975 Mio. auf über 1,18 Mrd. Franken. Die Einnahmeseite zeigt damit keine strukturelle Schwäche. Die Ursachen des Defizits liegen daher klar auf der Ausgabenseite. Die Gesamtausgaben sind im gleichen Zeitraum um mehr als 500 Mio. Franken gestiegen und haben das Wachstum der ordentlichen Erträge deutlich übertroffen. Eine nachhaltige Haushaltsbereinigung muss darum auf der Ausgabenseite erfolgen. Es geht nicht um kurzfristiges Sparen, sondern um eine strukturelle Korrektur der Ausgabenentwicklung, Priorisierung von Leistungen, Effizienzgewinne und eine langfristig tragfähige Finanzstrategie. Ein Zeitraum von sechs Jahren bis zum Voranschlag 2032 ist realistisch und gibt genügend Spielraum für gesetzgeberische, organisatorische und wirkungsorientierte Anpassungen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Regierungsrat anerkennt die finanzpolitische Bedeutung des Auftrags. Die Sicherung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit bleibt eine zentrale Voraussetzung dafür, dass der Kanton Solothurn seine Aufgaben erfüllen, notwendige Investitionen tätigen und auch künftig über ausreichenden finanzpolitischen Handlungsspielraum verfügen kann.

Seit Einreichung des Auftrags hat sich die finanzielle Ausgangslage weiterentwickelt und ist differenzierter zu beurteilen. Die Rechnung 2025 schloss mit einem Ertragsüberschuss von 91,6 Mio. Franken deutlich besser ab als budgetiert. Das Eigenkapital erhöhte sich per 31. Dezember 2025 auf 808,1 Mio. Franken und die Nettoverschuldung sank auf 2'949 Franken pro Einwohnerin und Einwohner.

Auch das Rechnungsjahr 2026 dürfte besser abschliessen als budgetiert. Während der Voranschlag 2026 einen Aufwandüberschuss von 94,9 Mio. Franken vorsieht, wird gemäss Jahresendprognose per 30. Juni 2026 aus dem Semesterbericht 2026 mit einem Aufwandüberschuss von 54,6 Mio. Franken gerechnet.

Zu dieser Verbesserung trägt die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank wesentlich bei. Im Voranschlag 2026 ist eine SNB-Gewinnausschüttung von 42,7 Mio. Franken berücksichtigt. Aufgrund des definitiven Jahresergebnisses 2025 der SNB fällt die effektive Ausschüttung doppelt so hoch aus wie budgetiert. Daraus resultiert gegenüber dem Voranschlag ein zusätzlicher Ertrag von rund 42,7 Mio. Franken. Die Entwicklung verdeutlicht zugleich die erhebliche Volatilität der SNB-Gewinnausschüttungen und deren Bedeutung für die Beurteilung einzelner Jahresergebnisse des Kantons.

Der Voranschlag 2027 bestätigt gleichzeitig die weiterhin angespannte Finanzlage. Er weist einen Aufwandüberschuss von 75,4 Mio. Franken, Nettoinvestitionen von 112,3 Mio. Franken und einen Finanzierungsfehlbetrag von 91,7 Mio. Franken aus. Die Nettoverschuldung steigt auf 1'053,3 Mio. Franken beziehungsweise 3'526 Franken pro Einwohnerin und Einwohner. Der operative Selbstfinanzierungsgrad liegt bei 18 %. Für die anschliessenden Planjahre 2028 bis 2030 ist auf den aktualisierten IAFP 2027–2030 abzustellen. Dieser weist Aufwandüberschüsse von 77,4 Mio. Franken im Jahr 2028, 76,8 Mio. Franken im Jahr 2029 und 54,4 Mio. Franken im Jahr 2030 aus. Die Finanzierungsfehlbeträge betragen 115,6 Mio. Franken, 122,9 Mio. Franken beziehungsweise 95,8 Mio. Franken.

Der NFA-Ressourcenausgleich bleibt für den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn von erheblicher Bedeutung. Für 2027 wird gemäss den im Voranschlag verwendeten Daten ein Ressourcenausgleich von 508,9 Mio. Franken erwartet. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einem Mehrertrag von 55,7 Mio. Franken; gleichzeitig sinkt der Ressourcenindex von 70,4 auf 69,1 Punkte.

Die aktualisierten NFA-Prognosedaten führten im Jahr 2026 zu einer erheblichen Korrektur des IAFPs. Gegenüber den im März 2026 verwendeten Prognosewerten fallen die erwarteten Ausgleichszahlungen über die Jahre 2027 bis 2030 insgesamt rund 315 Mio. Franken tiefer aus. Die Differenz beträgt rund 32 Mio. Franken für 2027, 77 Mio. Franken für 2028, 104 Mio. Franken für 2029 und 103 Mio. Franken für 2030. Grundsätzlich sind die NFA-Prognosen mit Vorsicht zu interpretieren. Die Höhe des Ressourcenausgleichs hängt nur zu einem kleinen Teil von der Entwicklung der eigenen Ressourcen, massgeblich aber von den Bewegungen der anderen 25 Kantone ab. Bereits mittelfristige Prognosen sind deshalb mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Die Aufwandentwicklung wird wesentlich durch exogene oder nur begrenzt kurzfristig steuerbare Faktoren geprägt. Dazu zählen insbesondere bundesrechtliche Vorgaben, demografisch und strukturell bedingte Kostenentwicklungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung und Sicherheit sowie gebundene Belastungen wie die Sanierung der Stadtmist-Deponien. So werden aus der Einführung der einheitlichen Finanzierung ambulanter und stationärer Leistungen in der Krankenversicherung (EFAS) ab 2028 zusätzliche Belastungen erwartet. Im IAFP 2027–2030 sind dafür Mehrkosten von rund 30 Mio. Franken im Jahr 2028, 40 Mio. Franken im Jahr 2029 und 45 Mio. Franken im Jahr 2030 berücksichtigt. Ebenfalls ab 2028 ist die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrats zur Prämien-Entlastungsinitiative berücksichtigt. Die daraus resultierenden jährlichen Mehrkosten sind schwer abschätzbar und können auf Basis der Datengrundlage 2020–2024 bis zu 16 Mio. Franken pro Jahr betragen.

Zusätzlich sind die möglichen finanziellen Auswirkungen der Gemeindeinitiative zur Beteiligung der Gemeinden an den Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank zu berücksichtigen. Die Initiative sieht vor, 50 % der dem Kanton zufliessenden SNB-Gewinnausschüttung an die Gemeinden weiterzugeben. Bei der im IAFP 2027–2030 eingestellten SNB-Gewinnausschüttung von 42,7 Mio. Franken würde dies für den Kanton einem Minderertrag von jeweils rund 21,35 Mio. Franken entsprechen. Die effektive finanzielle Auswirkung hängt dabei von der jeweiligen Höhe der SNB-Gewinnausschüttung ab.

Der Massnahmenplan 2024 leistet weiterhin einen Beitrag zur Entlastung des Staatshaushalts. Die verbleibenden Wirkungen werden in den jeweiligen Planungsgrundlagen gemäss aktuellem Umsetzungsstand berücksichtigt.

3.2 Würdigung

Für die Beurteilung des Auftrags ist zudem zu berücksichtigen, dass der Regierungsrat mit der Steuerstrategie 2030 die strategischen Leitplanken für die künftige steuerpolitische Ausrichtung des Kantons festgelegt hat. Ziel ist ein wettbewerbsfähiges Steuersystem mit einer substanziellen Entlastung bei der Einkommenssteuer. Der Kanton Solothurn soll sich in diesem Bereich deutlich verbessern und dem schweizerischen Mittel annähern; gleichzeitig muss der Finanzhaushalt im Gleichgewicht bleiben. Die Finanzkommission des Kantonsrats hat die Steuerstrategie 2030 zustimmend zur Kenntnis genommen und unterstützt deren Stossrichtung im Grundsatz einstimmig. Die Steuerstrategie ist als Gesamtpaket konzipiert: Entlastungen bei der Einkommenssteuer, ein einfacher Drei-Stufen-Tarif und die Abschaffung der Personalsteuer werden insbesondere durch die Anpassung der Katasterwerte, eine moderate Erhöhung der Vermögenssteuer und eine Reform der Grundstückgewinnsteuer gegenfinanziert.

Die Steuerstrategie 2030 ist nicht isoliert zu betrachten. Sie setzt steuerpolitische Leitplanken für die Standortattraktivität des Kantons und verlangt eine geschärfte kantonsweite Standort- bzw. Wettbewerbsstrategie. Damit rücken neben der steuerpolitischen Positionierung weitere standortrelevante Faktoren in den Fokus. Der Kanton Solothurn soll seine Attraktivität für Bevölkerung, Unternehmen und Fachkräfte insgesamt stärken. Damit die steuerpolitischen Ziele finanzpolitisch tragbar bleiben, sind auf der Ertragsseite substanzielle Verbesserungen notwendig. Mit der vorgesehenen Entlastung bei der Einkommenssteuer sollen gemäss Steuerstrategie 2030 die Standortattraktivität gestärkt und mittel- bis langfristig positive Effekte auf die Entwicklung des Steuersubstrats erzielt werden. Ergänzend sollen im Rahmen der laufenden Standort- und Innovationsstrategie zusätzliche wirtschaftliche und fiskalische Potenziale erschlossen werden, beispielsweise durch die Ansiedlung weiterer Unternehmen. Die daraus erwarteten finanziellen Wirkungen sind derzeit noch zu quantifizieren. Diese Verbesserungen können nicht allein über einzelne Steuerinstrumente erreicht werden, sondern setzen eine breiter abgestützte Stärkung der wirtschaftlichen Basis des Kantons voraus.

Der Auftrag, Steuererhöhungen generell auszuschliessen, würde diese Gesamtsicht verkürzen. Die Steuerstrategie 2030 verfolgt keine isolierte Mehrbelastung oder Entlastung, sondern eine Neujustierung der Steuerstruktur. Die einzelnen Massnahmen sind dabei Bestandteil des vorstehend beschriebenen, aufeinander abgestimmten Gesamtpakets. Eine selektive Umsetzung einzelner Elemente wäre nicht zielführend, weil entweder die finanzpolitische Tragfähigkeit oder der steuerstrategische Zweck verfehlt würde.

Parallel dazu ist eine Finanzstrategie in Bearbeitung. Sie wird als eigenständige Strategie neben der bereits verabschiedeten Steuerstrategie weiterentwickelt, die strukturelle Haushaltssituation vertieft analysieren und verbindliche finanzpolitische Kennzahlen für die künftige Steuerung definieren. Dazu gehören namentlich Zielgrössen zum strukturellen Ergebnis, zur Verschuldung, zum Eigenkapital, zur Selbstfinanzierung und zur Ausgabenentwicklung.

Die Finanzstrategie wird dabei nicht auf statische Einzelwerte abstellen, sondern einen dynamischen Steuerungsansatz verfolgen. Ein solcher Ansatz zeigt sich bereits bei der Budgetierung der SNB-Gewinnausschüttung. Im Voranschlag 2027 ist für den Kanton Solothurn ein Anteil von 42,7 Mio. Franken berücksichtigt. Für die Wahl des budgetrelevanten Ausschüttungsschwellenwertes wurde der Durchschnitt der letzten vier Jahre herangezogen. Damit werden ausserordentliche Ausschläge geglättet und die Finanzplanung auf eine realistische und nachvollziehbare Grundlage gestellt.

Eine separate verbindliche Vorgabe, das strukturelle Defizit bis spätestens zum Voranschlag 2032 ausschliesslich ausgabenseitig zu beseitigen und Steuererhöhungen generell auszuschliessen, ist deshalb nicht zielführend. Sie würde den laufenden Strategieprozess verengen und materielle Festlegungen vorwegnehmen, die im Zusammenspiel von Steuerstrategie, geschärfter Wettbewerbsstrategie, Finanzstrategie, IAFP, Voranschlag, Globalbudgets und allfälligen Gesetzesvorlagen zu beurteilen sind.

3.3 Fazit

Der Regierungsrat nimmt das Anliegen des Auftrags ernst. Die aktuellen Finanzzahlen zeigen weiterhin einen erheblichen Handlungsbedarf. Der Voranschlag 2027 sowie die Planjahre 2028 bis 2030 weisen durchgehend Aufwandüberschüsse und Finanzierungsfehlbeträge aus. Damit ist der Handlungsbedarf struktureller Natur und reicht über einzelne Budgetjahre hinaus.

Gleichzeitig bestehen mit dem Massnahmenplan 2024, der Steuerstrategie 2030, der daraus weiterzuentwickelnden kantonsweiten Wettbewerbs- und Innovationsstrategie und der in Bearbeitung befindlichen Finanzstrategie bereits Instrumente und Arbeiten, mit denen die finanzpolitische Handlungsfähigkeit strukturell und über mehrere Jahre hinweg gesichert werden soll.

Ein zusätzlicher Auftrag mit fixem Endtermin und abschliessender Vorgabe der zulässigen Instrumente ist daher nicht erforderlich.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)